9 9 ull

Дополненіе къ курсу русскаго государственнаго права.

ГУБЕРНАТОРЪ,

КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА.

Перепечатано съ разрѣшенія автора
изъ сборника статей В. М. ГЕССЕНА

„ВОПРОСЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ"

(изд. книжн. скл. Право 1904).

Изд. Студ. Кассы Взаимопомощи при. СПБ. Политехн. Институтѣ

ИМПЕРАТОРА ПЕТРА ВЕЛИКАГО.

С.- ПЕТЕРБУРГЪ.

Литографія Трофимова, Можайская 3.

1912 г.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
1141314

ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА.

Въ Именномъ Указѣ 1837 г., сопровождавшемъ общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ (П.С.З. №10303), сказано: „Государственный совѣтъ, съ утвержденія нашего, поручилъ министру внутреннихъ дѣлъ учредить для гражданскихъ губернаторовъ и губернскихъ управленій правильнѣйшій и удобнѣйшій порядокъ и предложить мѣры для лучшаго устройства земской полиціи, не отступая, впрочемъ, отъ коренныхъ постановленій учрежденія о губерніяхъ 1775 года." Очевидно, наказъ 1837 года, по мысли законодателя, проникнутъ общимъ духомъ, общими началами съ учрежденіемъ императрицы Екатерины II. Съ другой стороны, достаточно раскрыть послѣднее изданіе (92г.) II тома св. зак. и обратить вниманіе на подстрочныя примѣчанія, чтобы убѣдиться, что второй раздѣлъ общаго учрежденія губернскаго (Учрежденія начальниковъ губерній и губернскихъ правленій) является, весьма въ значительной мѣрѣ, воспроизведеніемъ - исправленнымъ и дополненнымъ - наказа 1837 года. Такимъ образомъ, преемственная связь между дѣйствующимъ законодательствомъ о правительственныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ и учрежденіемъ для управленія губерній 1775 г. (П.С.З.(1-ое) №14392) - очевидна. Поэтому выясненіе принциповъ Екатерининскаго законодательства не безразлично для пониманія губернаторской должности по дѣйствующему праву.

Управленіе губерніей вручается учрежденіемъ 1775 года намѣстническому (губернскому), правленію, состоящему изъ государева намѣстника, или генералъ-губернатора, правителя или губернатора и 2 совѣтниковъ (ст.5). По общему и вполнѣ основательному мнѣнію, отношенія намѣстника къ губернатору недостаточно выяснены учрежденіемъ.

„ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА." Дополненіе къ курсу РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА проф. В.М.Гессена.

Изданіе Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехническаго Института.

Литографія Трофимова, Моховая 3.

Тѣмъ не менѣе при внимательномъ чтеніи памятника врядъ ли можно согласиться съ проф. Лохвицкимъ, полагающимъ, что губернатору дано учрежденіемъ такое значеніе, какое имѣетъ теперь вице-губернаторъ, т.е. второго предсѣдателя губернаскаго правленія и занимающаго должность начальника губерніи въ случаѣ его отсутствія, - другими словами, что государевъ намѣстникъ является собственно правителемъ губерніи, подобно современному губернатору. (А.Лохвицкій, Губернія, т. I., стр. 216).

Прежде всего, губернаторъ не занимаетъ должности намѣстника въ случаѣ его отсутствія. По 102 ст. учрежденія, во время отлучки изъ намѣстничества государева намѣстника, правитель или губернаторъ отправляетъ свою должность п о д а н н ы м ъ г у б е р н а т о р а м ъ н а к а з а м ъ; должность намѣстника остается незамѣщенной и уже одно это доказываетъ, что намѣстникъ, въ противоположность губернатору, является, по учрежденію, органомъ не активнаго управленія, а только надзора.

Далѣе, екатерининскій губернаторъ не является, подобно современному вице-губернатору, только в т о р ы м ъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, или точнѣе, временнымъ замѣстителемъ е д и н с т в е н н а г о предсѣдателя правленія, - т.е. намѣстника. Правда по ст. 94 учрежденія 1775г., генералъ-губернаторъ есть предсѣдатель правленія,, съ нимъ засѣдаетъ губернаторъ съ двумя губернскими совѣтниками; но дѣло въ томъ, что предсѣдательство намѣстника въ правленіи врядъ ли можно понимать въ томъ смыслѣ, въ какомъ понимается теперь предсѣдательство губернатора. Намѣстникъ не разсматривается учрежденіемъ, какъ интегральная часть самого правленія; всякое дѣло для своего рѣшенія отнюдь не должно необходимо пройти черезъ руки, быть выраженіемъ воли намѣстника. Проф. Андреевскій справедливо замѣчаетъ, что управленіе губернское, по мысли императрицы Екатерины II, должно было отражать въ себѣ управленіе самой верховной власти (проф. Андреевскій, О намѣстникахъ воеводахъ, губернаторахъ, стр. 133). Поэтому намѣстникъ въ такомъ же смыслѣ является предсѣдателемъ губернскаго правленія, въ какомъ сама императрица являлась предсѣдательницей сената: намѣстнику принадлежалъ высшій надзоръ за дѣятельностью правленія, непосредственнаго же участія въ дѣлахъ его онъ не принималъ. Можно найти множество подтвержденій этой мысли въ са-

момъ учрежденіи. Вышеупомянутая 94 ст. его, объявляющая генералъ-губернатора предсѣдателемъ правленія, во второй половинѣ постановляетъ: „когда же генералъ-губернаторъ и губернаторъ внѣ губерніи бываютъ, тогда вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора." Очевидно, въ заступленіи должности намѣстника особенной необходимости нѣтъ: д ѣ л а б у д у т ъ р ѣ ш а т ь с я и б е з ъ н е г о. Наоборотъ, по ст. 267 т. II изд. 92 г., въ случаѣ отсутствія губернатора и вице-губернатора управляющій казенной палатой или государственными имуществами замѣщаетъ не вице-губернатора, а губернатора, потому что безъ губернатора некому рѣшать текущихъ дѣл управленія. То-же самое, но еще въ болѣе категорической формѣ, утверждаетъ 103 ст. учрежденія. Она гласитъ: „Два совѣтника опредѣляются въ губернское правленіе для вспоможенія г у б е р н а т о р у (а не намѣстнику). Они разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло, и потомъ исполняютъ положенія г у б е р н а т о р с к і я (а не намѣстничьи). Буде же случится, что губернаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда совѣтники долженствуютъ внести въ правленіе письменно свое мнѣніе, и губернатора, и сенатъ о томъ увѣдомить, н о п р и к а з а н і й г у б е р н а т о р с к и х ъ о т м ѣ н и т ь н е м о г у т ъ и п о о н ы м ъ и с п о л н я т ь о б я з а н ы." Не ясно ли, что екатерининскій губернаторъ toto coelo отличается отъ вице-губернатора нашихъ временъ. Только что упомянутая 104 ст. достаточно отчетливо уясняетъ отношеніе намѣстника къ губернатору, по буквѣ и духу учрежденія Екатерины Великой. Губернаторъ, иначе называемый п р а в и т е л е м ъ править губерніей; губернское правленіе - это губернаторъ, обязанный выслушивать (но только выслушивать) „уваженія" двухъ совѣтниковъ. Государевъ намѣстникъ стоитъ внѣ губернскаго правленія и надъ нимъ. *). Его функція - политическое руководство и верховный надзоръ „съ правомъ исправленія", по выраженію Сперанскаго; непосредственнаго участія въ управленіи онъ не принимаетъ. Только потому и оказалось „в о з м о ж н ы м ъ" въ 1781 году назначить одного намѣстника на 2-3 губерніи: само собою разумѣется, что предсѣдательствовать, какъ современный губернаторъ, въ нѣсколькихъ гу-

---

*) *Ст. 432 Учрежд. слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ порядокъ, какъ кому за кѣмъ слѣдовать надлежитъ въ торжественныхъ собраніи-*

бернскихъ правленіяхъ, отстоящихъ на сотни и на тысячи верстъ другъ отъ друга, государевъ намѣстникъ не могъ.

Итакъ отдѣленіе функціи надзора отъ функціи активнаго управленія - таково одно изъ главныхъ и въ высшей степени важныхъ началъ законодательства Великой Екатерины. Прибавимъ, что надзоръ намѣстника стоялъ надъ всѣмъ мѣстнымъ управленіемъ, одинаково простирался на всѣ вѣтви его, - былъ единымъ и общимъ надзоромъ.

Указанный принципъ учрежд. 1775 г. поможетъ намъ уяснить себѣ дѣйствующее законодательство о губернаторской должности, его недостатки и пути къ его улучшенію.

Принципъ учрежденія 1775 г. - отдѣленіе функціи надзора отъ функціи управленія, - не получилъ однако осуществленія на практикѣ. Введеніе учрежденія 1781 г. въ дѣйствіе не замедлило обнаружить, что надзоръ, задуманный Императрицей, обратился въ у п р а в л е н і е въ высшей степени л и ч н о е*). Да иначе и не могло быть. Намѣстники являлись органомъ не м ѣ с т н а г о, нормальнаго надзора, а надзора в е р х о в н а г о, политическаго. Они облечены были огромными и совершенно неопредѣленными полномочіями, правомъ политическаго руководства. Въ рукахъ подобныхъ лицъ надзоръ, сопровождаемый правомъ и с п р а в л е н і я, не могъ не обратиться въ самовластіе, не ограниченное закономъ. Какъ могли намѣстники охранять законъ, когда сами они поставлены были выше закона?

По вступленіи на престолъ Императора Павла, въ 1797 г. должность генералъ-губернатора была упразднена, и вмѣстѣ съ нею, упразднена была функція мѣстнаго надзора. „Хотя надзоръ генералъ-губернатора, справедливо говоритъ Сперанскій въ своемъ введеніи къ намѣстническому учрежденію (1821 г.), по неопредѣленности своей былъ недостаточенъ, но съ упраздненіемъ его губернскія мѣста оставались уже безъ всякаго главнаго мѣстнаго надзора, кромѣ прокурорскаго, который и вездѣ слабъ, а въ отдаленныхъ губерніяхъ почти ничтоженъ, ибо прокуроръ никакой власти въ губернскихъ мѣстахъ

яхъ: I главнокомандующій, II правленіе губернское, - т.е. впереди губернаторъ или правитель, потомъ два совѣтника.

*) *Градовскій, Сборникъ статей: „Политика, Исторія, Администрація", стр. 426.*

не имѣетъ") Калачовъ. Архивъ 59 г., стр. 108).

Въ царствованіе Императора Александра I-го сдѣлано было нѣсколько попытокъ возсоздать мѣстный надзоръ, необходимость котораго Императоръ вполнѣ понималъ. Но попытки эти съ самаго начала пошли по ложному пути. Предполагалось возможнымъ создать м ѣ с т н ы й надзоръ посредствомъ перенесенія въ мѣстность в ы с ш а г о, п о л и т и ч е с к а г о надзора, т.е. посредствомъ возсозданія должности государева намѣстника. Проектъ 1816 года, проектъ Сперанскаго 1821 года, дѣятельность Балашева, какъ генералъ-губернатора пяти губерній, вездѣ и всегда генералъ-губернаторъ является, по выраженію Сперанскаго, „установленіемъ государственнымъ, министерствомъ, дѣйствующимъ на мѣстѣ. Генералъ-губернаторъ не только слѣдитъ за исполненіемъ законовъ мѣстными властями, онъ останавливаетъ исполненіе указовъ сената и предписаній министровъ, буде отъ того можетъ произойти вредъ" (проектъ 1816 года). „Генералъ-губернаторъ не только заставляетъ исполнять въ свое время и въ совершенной точности распорядокъ министра, но и слѣдитъ, чтобы министерскія части одна другой не вредили и ни которая бы никого выше мѣры не стѣсняла. Замѣтивъ тому противное и бывъ не въ состояніи обстоять права чьи бы то ни было, генералъ-губернаторъ доноситъ Государю или высшему правительству" (проектъ Балашева).

Если, однако, верховный надзоръ государевыхъ намѣстниковъ Екатерины Великой былъ не желателенъ, ибо онъ переходилъ въ самовластіе, то верховный надзоръ генералъ-губернаторовъ, по упомянутымъ проектамъ, былъ не только не желательнымъ, но и прямо невозможнымъ. По учрежденіи въ 1802 г. министерствъ, функція политическаго надзора и руководства по необходимости сосредоточилась въ рукахъ министровъ. Само собой разумѣется, что порученіе одной и той же функціи двумъ, совершенно независимымъ другъ отъ друга органамъ не только излишне, но и прямо вредно, и чѣмъ выше, чѣмъ неопредѣленнѣе эти функціи, тѣмъ больше и тѣмъ неизбѣжнѣе вредъ. Вопреки предсказаніямъ Балашева, генералъ-губернаторы оказались и непріятны министрамъ, и неполезны службѣ.

Вскорѣ по вступленіи на престолъ Императора Николая I, 6 декабря 1836 года, при государственномъ совѣтѣ образованъ

былъ комитетъ, занявшійся разсмотрѣніемъ проекта Балашева и другихъ проектовъ, относящихся къ преобразованію губернских и уѣздныхъ учрежденій. Въ засѣданіи 4 мая 1827 года дѣятельность и проекты Балашева, послѣ подробнаго разсмотрѣнія были окончательно осуждены комитетомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ была осуждена и самая идея генералъ-губернаторской должности, как нормальнаго повсемѣстнаго учрежденія имперіи. Мѣстный надзоръ генералъ-губернаторовъ, не отдѣленный отъ управленія, по мнѣнію комитета, „не доставлялъ бы правительству увѣренности, что теченіе дѣлъ въ губерніяхъ и благосостояніе народа соотвѣтствуютъ благотворнымъ его намѣреніямъ. Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднить, или останавливать законное теченіе дѣлъ, и одинъ другому противодѣйствовать. Желанный порядокъ въ губерніяхъ только тогда учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго правительства, которое руководствовало бы каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ" (Калачовъ. Архивъ, 1859 годъ, стр. 69).

Въ виду этихъ соображеній комитетъ пришелъ къ заключенію, что генералъ-губернаторы должны быть сохранены только въ обѣихъ столицахъ и пограничныхъ губерніяхъ, и это заключеніе, по журналу 4 мая 1827 года, удостоено было Высочайшаго утвержденія.

Но порѣшивъ, такимъ образомъ, съ генералъ-губернаторскою должностью, Комитетъ отлично понималъ необходимость такъ или иначе создать въ губерніяхъ органъ мѣстнаго надзора.

Положеніе мѣстнаго надзора въ 20-хъ годахъ истекшаго столѣтія прекрасно обрисовано Сперанскимъ въ его проектѣ учрежденія областного управленія (21 г.) и въ замѣчаніяхъ о губернскихъ учрежденіяхъ, написанныхъ въ 1827 году и напечатанныхъ въ архивѣ Калачова (за 1859 годъ) — „Губернскія

мѣста, говоритъ Сперанскій, въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собой мѣстнаго надзора; гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернаскаго правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собой, ни за мѣстами ему равными; есть надзоръ прокурорскій, но, во-первыхъ, протесты его не могутъ остановить его исполненія; во-вторыхъ, что значитъ надзоръ лица низшаго надъ высшимъ? Что значитъ надзоръ, коего послѣдствія являются мѣсяцъ, два, годъ послѣ исполненія? И что можетъ сей надзоръ, разсѣянный на многія тысячи дѣлъ судебныхъ, хозяйственныхъ и полицейскихъ? Надзоръ съ властью исправленія, по общему учрежденію, принадлежитъ генералъ-губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе нынѣ существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностью не опредѣленное, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ; тамъ - же, гдѣ нѣтъ сего званія, надзоръ черезъ прокуроровъ восходитъ прямо въ сенатъ. Но, во-первыхъ, есть дѣла, есть притѣсненія, упадающія на людей безгласныхъ, каковы суть сельскіе обыватели, отъ коихъ рѣдко могутъ быть жалобы; во-вторыхъ, какъ никого нельзя винить безъ отвѣта, а отвѣтъ и объясненіе безъ повѣрки документовъ на мѣстѣ, безъ сообщенія ихъ просителю, рѣдко могутъ быть достовѣрны, то и рѣшеніе сената или министерства, на нихъ основанное, случайно только можетъ быть справедливо; а случайность не правило и не замѣняетъ порядка".

Нормальнымъ органомъ мѣстнаго надзора, по мнѣнію Комитета 26 года, долженъ явиться г у б е р н а т о р ъ. Это мнѣніе комитета легло въ основаніе общаго наказа губернаторамъ 3 іюня 1837 года. И дѣйствительно, оно представляется совершенно раціональнымъ и естественнымъ. Губернаторъ - нормальный, мѣстный органъ, не снабженный никакими особыми, сверхъ-законными полномочіями; онъ стоитъ одиноко, выше всякой мѣстной власти, и поэтому естественно, именно, ему поручить важную функцію надзора, требующую самостоятельности и независимости отъ мѣстныхъ вліяній.

Но поручивъ губернатору мѣстный надзоръ, Комитетъ, въ п р о т и в о п о л о ж н о с т ь Н а к а з у 37 года, отлично понималъ, что необходимо отнять отъ него рѣшающій голосъ въ администраціи.

Два въ одинаковой мѣрѣ замѣчательныхъ проекта представлены были въ Комитетъ 26 года - одинъ неизвѣстнымъ (Валуг-

янскимъ), другой Сперанскимъ. Проектъ Балугьянскаго въ особенности замѣчателенъ въ той части, которая трактуетъ о преобразованіи суда. Всѣ главныя начала судостройства, призванныя къ жизни только судебной реформой, уже въ 27 году горячо рекомендуются Балугьянскимъ.*)Что же касается губернскаго управленія вообще, то, оставляя губернаторовъ представителями губернскихъ правленій, онъ рекомендуетъ к о л л е г і а л ь н у ю форму производства дѣлъ (Калачовъ. Архивъ, стр. 73). При обсужденіи этой записки, Комитетъ постановилъ, касательно власти губернатора, слѣдующія правила (Калачовъ. Архивъ, 73). 1)Когда губернаторъ будетъ согласенъ съ мнѣніемъ всѣхъ членовъ губернскаго правленія, или же большинства ихъ, то рѣшеніе исполняется указаннымъ образомъ; 2) Когда губернаторъ не согласится съ опредѣленіемъ губернскаго правленія, то имѣетъ право остановить исполненіе рѣшенія и немедленно представить дѣло на разсмотрѣніе того министерства, до кого оно по существу принадлежитъ, 3) въ случаяхъ важныхъ, когда нужны рѣшительныя мѣры и когда, по мнѣнію губернатора, невозможно отложить оныя до высшаго разрѣшенія, губернаторъ имѣетъ право принять ихъ и вопреки опредѣленія губернскаго правленія, отвѣтствуя тогда какъ за самую мѣру, такъ и за ея поспѣшное исполненіе; и въ то же время доносить надлежащему министру.

Другой проектъ, представленный въ комитетъ 26 года, какъ мы уже сказали, принадлежитъ перу Сперанскаго. По мысли Сперанскаго, губернаторъ долженъ быть освобожденъ отъ предсѣдательства въ губернскомъ правленіи и обязанность эта должна быть возложена на вице-губернатора (Калачовъ, стр. 91). Въ своемъ отзывѣ на проектъ Сперанскаго, министръ внутреннихъ дѣлъ, (графъ Закревскій) вполнѣ соглашается съ необходимостью освободить губернаторовъ отъ предсѣдательствованія въ губернскомъ правленіи и учредить въ сихъ послѣднихъ особыхъ предсѣдателей подъ именемъ вице-губернаторовъ.

Итакъ, изъ сказаннаго видно, что Комитетъ 6-го декабря 26г. пришелъ къ слѣдующимъ двумъ выводамъ: 1) Необходимо функцію над-

---

*) *Предположеніе учредить одну апелляціонную инстанцію и одну кассаціонную (Сенатъ) Комитетъ находилъ у насъ въ Россіи невозможнымъ.*

зора поручить губернаторамъ; 2) необходимо - такъ или иначе - функцію надзора отдѣлить отъ функціи активнаго управленія.

Общій наказъ гражданскимъ губернаторамъ 3 іюня 1837 года усвоилъ себѣ первый выводъ и пренебрегъ вторымъ.

Правда, наказъ, какъ справедливо указалъ и проф. Градовскій (см. проектъ губернской реформы, Градовскій, назв. сб. стр. 477), выдвигаетъ и подчеркиваетъ, именно, функцію надзора. Важнѣйшая обязанность губернаторовъ, гласитъ 345 ст. н а к а з а, есть наблюденіе за точнымъ повсюду, въ управляемомъ ими краѣ, исполненіемъ государственныхъ постановленій Высочайшихъ повелѣній Его Императорскаго Величества и основанныхъ на волѣ Его распоряженій высшаго правительства. Наказъ старается устранить губернатора, сколько возможно отъ непосредственной администраціи, отъ л и ч н о й дѣятельности. Согласно 3 ст. наказа, губернаторы дѣйствуютъ или 1) черезъ предсѣдательствуемыя ими губернскія правленія, или 2) черезъ особыя, учрежденныя для нѣкоторыхъ предметовъ, мѣста, или, наконецъ, 3) въ дѣлахъ казеннаго, судебнаго и другихъ, не входящихъ въ кругъ общаго управленія, вѣдомствъ, а также въ дѣлахъ о с о б о тайныхъ, или не терпящихъ ни м а л ѣ й ш а г о отлагательства - прямыми отъ своего лица предписаніями и распоряженіями. Ст. 324 объявляетъ гражданскихъ губернаторовъ отвѣтственными передъ высшимъ начальствомъ, между прочимъ, и тогда, если они дѣйствуютъ своимъ лицомъ въ такихъ случаяхъ, кои подлежатъ разсмотрѣнію губернскаго правленія, приказа общ. призрѣнія, или другихъ мѣстъ, состоящихъ подъ ихъ предсѣдательствомъ и когда къ изъятію оныхъ изъ сего, закономъ установленнаго порядка, не было никакихъ важныхъ причинъ или особыхъ предписаній высшаго начальства.

Тѣмъ не менѣе всѣ старанія наказа отдѣлить, такимъ образомъ, надзоръ отъ личной администраціи оказались тщетными, такъ какъ, по положенію о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ 1837 года, губернскія правленія остались почти тѣмъ же, чѣмъ они были по учрежденію 1775 года, т.е. канцеляріей гражданскаго губернатора и только (П.С. 3. №10, 304).

За исключеніемъ очень и очень небольшого числа дѣлъ, относящихся къ судной части (дѣла по наказанію за корчемство, за порубку лѣсовъ, по сомнѣнію въ законахъ, по вопросамъ о подсудности) и разрѣшавшихся, по положенію 37 года коллегіально,

(Ст. 31 Положенія. Ст. 668 т. II св. зак. изд. 1842) - въ этомъ заключается нововведеніе, сравнительно съ учрежденіемъ 1775 года; можетъ быть оно допущено подъ вліяніемъ проекта Валугьянскаго, - всѣ прочія, т.е. почти всѣ дѣла рѣшаются не по большинству голосовъ, а по усмотрѣнію и приказанію губернатора. Такимъ образомъ, губернаторъ, управляя губерніей черезъ губернское правленіе, управляетъ ею все-таки л и ч н о. Надзоръ и непосредственная администрація все-таки сосредоточиваются въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ. То, что Сперанцкій считалъ невозможнымъ, признается возможнымъ и желательнымъ наказомъ 37 года, лежащимъ въ основѣ дѣйствующаго нынѣ законодательства: гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, надзираетъ самъ за собой.

Съ 1837 года мѣстное управленіе наше еще не подверглось радикальной и всеобщей реформѣ. Въ основаніи Общаго Учрежденія Губернскаго, какъ упомянуто выше, и теперь лежитъ Наказъ Гражданскимъ Губернаторамъ 1837 года. Тѣмъ не менѣе крупными законодательными реформами прошлаго царствованія, равно какъ другими менѣе значительными законами, внесены существенныя измѣненія въ упомянутый Наказъ. Всѣ эти измѣненія имѣютъ одну общую и несомнѣнную тенденцію: усилить функцію губернаторскаго надзора и сократить функцію губернаторскаго управленія. Такой фактъ чрезвычайно важенъ: онъ указываетъ намъ тотъ путь, по которому должно пойти дальнѣйшее развитіе и реформированіе губернаторской должности.

Такъ, учрежденіе губернскихъ правленій 2 января 1845 г. *) и позднѣе временныя правила о преобразованіи губернскихъ учрежденій 8 іюня 1865 года**) пытаются - правда, не удачно - усилить активную роль губернскихъ правленій, освободить губернато-

---

*) *Сж. ст. 41 Нак. 37 г. /П.С.З. №18. 580/ ст. 668, т. II, ч. I Св. Зак. изд. 1842 года; ст. 754, т. II, ч. I Св. Зак. изд. 57; и затѣмъ соотвѣтственныя статьи слѣдующихъ изданій; далѣе, ст. 90 Нак. 37 г. и ст. 804 т. II, Св. Зак. изд. 5 г.; ст. 746, т. II Св. Зак. изд. 76 г.; ст. 521 Общ. Учрежд. Губ. т. II, Св. Зак. изд. 92 года.*

**) *П.С.Зак. № 42. 180; ст. 14 сравн. со ст. 52 Учр. 45 года; ст. 35 и 20 Времен. Прав.*

ра отъ текущихъ дѣлъ управленія, поставить его внѣ губернскаго правленія и надъ нимъ. Съ другой стороны, положеніемъ комитета министровъ 22 іюля 1866 года значительно распространены права губернскаго надзора (П.С.З. № 34501). Губернаторъ пріобрѣта - етъ право производить общую внезапную ревизію даже въ такихъ административныхъ учрежденіяхъ, которыя не входятъ въ кругъ губернскихъ установленій и подчиняются своему спеціальному начальству (Ст.271 Общ. Учр. Губ. Т. II Св. Зак. изд. 92 года); кромѣ того, опредѣленіе къ должности чиновниковъ мѣстными административными учрежденіями различныхъ вѣдомствъ поставлено подъ контроль губернатора*).

На преобразованіе губернаторской должности оказали огромное вліяніе обще- правительственныя реформы царствованія Императора Александра II.

Реформы крестьянская, судебная, земская и городская, введеніе всеобщей воинской повинности - освободили губернатора отъ множества судебныхъ и административныхъ обязанностей, лежащихъ на немъ; а крестьянская, земская и городская реформы, кромѣ того, расширили сферу губернскаго надзора, увеличили необходимость въ мѣстной безпристрастной и надзирающей власти.

Наконецъ, необходимо указать, что законъ 12 іюля 1889 года, создавшій земскихъ участковыхъ начальниковъ, въ свою очередь, способствуетъ, или, по крайней мѣрѣ, долженъ бы способствовать отдѣленію отъ губернской должности чуждыхъ ея природѣ административныхъ функцій. Признавая полную, теоретическую и практическую, недопустимость совмѣщенія судебныхъ и административныхъ функцій въ лицѣ земскихъ начальниковъ, нельзя, казалось бы не признать дѣйствительной необходимости въ уѣздномъ, б л и з к о м ъ к ъ м ѣ с т н о с т и органѣ активнаго уп-

---

*) *Ст. 286 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92. Кромѣ упомянутаго положенія Ком. Мин. 1866 г., см. также: Именной указъ объ улучшеніи хозяйственнаго и административнаго устройства заведенія Импер. Маріи 1866 г. (П.С.З. №43.995). Выс. утв. положеніе о женскихъ гимназіяхъ и прогимназіяхъ мин. народ. просв. (П.С.З. 48.408), Вообще о прогрессирующемъ значеніи губернскаго надзора срав. ст. 2.290 т.II.ч.I Св. Зак.изд.42 г.; ст. 2463 т.II ч.Св.Зак.изд.57г.; ст.I.224 т.II ч.I Св.Зак. изд.76 г.и,*

равленія; само собою, впрочемъ, разумѣется, что, при сколько нибудь правильной организаціи мѣстнаго управленія, такой органъ долженъ былъ бы имѣть не административный, а з е м с к і й характеръ.

Еще Сперанскій, въ проектѣ, о которомъ шла выше рѣчь, желая создать изъ губернаторской должности органъ правительственнаго надзора, предлагалъ учредить особую должность уѣзднаго правителя, представляющаго въ уѣздѣ лицо гражданскаго губернатора и предсѣдательствующаго въ уѣздномъ правленіи. По мнѣнію Сперанскаго, эту должность можно было бы поручить уѣзднымъ предводителямъ дворянства. Императоръ Николай I, соглашаясь въ принципѣ съ предложеніями Сперанскаго, полагалъ только, что едва ли возможно избрать болѣе 500 надежныхъ чиновниковъ для подобныхъ мѣстъ; соединеніе же должности уѣзднаго правителя съ должностью предводителя дворянства врядъ ли представляется удобнымъ. Можетъ ли правительство имѣть увѣренность, -говоритъ императоръ, - что предводители, занимая мѣсто правителей уѣздовъ будутъ всегда дѣйствовать сообразно съ намѣреніями (правительства), не увлекаясь, по крайней мѣрѣ, желаніями охранять особыя выгоды того сословія, къ коему они принадлежатъ (Калачовъ 1.cit. стр. 102.)

Не раздѣляя сомнѣній императора Николая I, законъ 12 іюля 1889 г. обусловливаетъ занятіе должности земскаго начальника дворянскимъ происхожденіемъ лица. Въ этомъ - одинъ изъ наиболѣе крупныхъ недостатковъ закона; но какъ бы то ни было, перенося активное управленіи изъ губерніи въ уѣздъ, этотъ законъ въ значительной степени способствуетъ будущему преобразованію губернаторской должности.

Таково историческое движеніе нашего законодательства по разсматриваемому вопросу. Это движеніе еще далеко отъ своего предѣла, но тенденція его несомнѣнна: постепенно освобождаясь отъ функціи активнаго управленія, губернаторъ постепенно превращается въ органъ надзора.

наконецъ, ст. 270 Общ. Учр. Губ. т. II Св. Зак. изд. 92 го-да.

II.

Обращаясь къ выясненію современнаго значенія губернаторской должности, нельзя не обратить вниманія на крайнюю неточность тѣхъ опредѣленій этой должности, какія встрѣчаются въ дѣйствующемъ правѣ.

Ст. 292 Общ. учр. губ. (св. зак. т. II изд. 1892 года), называетъ губернатора представителемъ высшей въ губерніи власти; ст. 271 и 272 (тамъ же)- представителемъ высшей правительственной, или административной въ губерніи власти; ст. 201 (тамъ же) - начальникомъ и правителемъ губерніи; ст. 270 (тамъ же) -непосредственнымъ начальникомъ губерніи, ст.274 - исполнителемъ и, такъ сказать, оберегателемъ закона и т.д.

Неточность опредѣленія губернаторской должности является прямымъ результатомъ неопредѣленности ея функцій. По дѣйствующему праву, губернаторская должность имѣетъ несомнѣнно двойственный характеръ. Во первыхъ, губернаторъ - представитель верховной власти въ губерніи; въ этомъ своемъ званіи, онъ является, по преимуществу, высшимъ органомъ мѣстнаго надзора.- Во вторыхъ, губернаторъ - органъ почти всѣхъ министерствъ, и, прежде всего, министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ этомъ своемъ значеніи онъ участвуетъ въ активномъ управленіи, является начальникомъ или правителемъ губерніи.

Первая глава II раздѣла Общ. учрежд. губ. (ст. 268 и слѣд.) выдвигаетъ на первый планъ значеніе губернатора, какъ органа верховной, или высшей правительственной власти въ губерніи. Какъ таковой, губернаторъ опредѣляется и увольняется именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами (Ст. 204 общ.уч. губ. т. II изд. 1892 года) - свои отчеты губернаторъ представляетъ непосредственно Государю Императору (Ст.391 и 393, тамъ-же). Какъ представитель верховной власти, губернаторъ поставленъ выше всѣхъ должностныхъ лицъ губерніи, хотя бы и не подчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, не смотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство (Ст.292 тамъ-же).

Губернаторы получаютъ указы и повелѣнія только отъ Императорскаго Величества и Правительствующаго Сената и представляютъ рапорты и донесенія только Государю Императору и Правительству-

ющему Сенату (Ст.398 тамъ-же).

Наконецъ, дѣйствующее правило объ отвѣтственности губернаторовъ за преступленія должности точно также могутъ быть объяснены исключительно воззрѣніемъ нашего законодательства на губернатора, какъ на представителя верховной власти въ мѣстности. Такъ, согласно, ст. 397 Общ. Учр. губ.(т.II св. зак. изд. 1892 г.), губернаторы подвергаются отвѣтственности и замѣчаніямъ, выговорамъ или инымъ взысканіямъ, или же суду и удаленію отъ должности не иначе,какъ по ясному доказательству вины и по Высочайшему повелѣнію. Необходимо, впрочемъ, замѣтить, что до самаго послѣдняго времени означенное постановленіе 397 ст. Общ. учр. губ. стояло въ очевидномъ противорѣчіи съ соотвѣтственными правилами устава уголовнаго судопроизводства, согласно которому преданіе суду должностныхъ лицъ,опредѣляемыхъ Высочайшей властью на должности не выше четвертаго класса, а слѣдовательно и губернаторовъ,- зависѣло отъ перваго департамента Правительствующаго Сената (уст. угол. суд.ст. 1076, 1097 и 1112). Указанное противорѣчіе устранено Высочайше утвержденнымъ 26 мая 1897 года мнѣніемъ государственнаго совѣта объ измѣненіи дѣйствующихъ правилъ объ отвѣтственности губернаторовъ за преступленія должности.Исходя изъ того соображенія, что преданіе суду губернатора департаментомъ сената, умаляя значеніе губернаторской должности,тѣмъ самымъ колеблетъ достоинство и авторитетъ высшей власти,представителемъ которой является губернаторъ, новый законъ обусловливает приведеніе въ исполненіе опредѣленій Правительствующаго Сената о назначеніи надъ губернаторами слѣдствія,о преданіи ихъ суду и о временномъ или совершенномъ удаленіи отъ должности предварительнымъ испрошеніемъ Высочайшаго на сіе разрѣшенія чрезъ комитетъ министровъ.

Такова, по дѣйствующему законодательству - разумѣется въ общихъ чертахъ- характеристика губернатора, какъ мѣстнаго органа верховной, или высшей правительственной власти. Въ этомъ своемъ значеніи, какъ указано выше, губернаторъ, прежде всего является главнымъ органомъ мѣстнаго надзора.Онъ - говоря словами закона - блюститель неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ

Правительствующаго Сената и предписаній начальства (Ст.270 общ. учр. т.II св. зак. изд. 1892 г.).

Попытаемся теперь свести и системазировать права, принадлежащія губернатору, какъ органу мѣстнаго надзора.

Губернаторскій надзоръ проявляется въ двоякомъ направленіи: во первыхъ, какъ надзоръ за должностными лицами, -правительственными и общественными; во вторыхъ, какъ надзоръ за дѣятельностью учрежденій - правительственныхъ и общественныхъ.

I. Надзоръ за правительственными должностными лицами выражается въ слѣдующемъ: губернаторъ опредѣляетъ къ должностямъ или контролируетъ опредѣленіе чиновниковъ, служащихъ въ мѣстныхъ административныхъ учрежденіяхъ въ должностяхъ до VII класса включительно (Ст. 499,285 общ. учр. губ.т. II св. зак. изд.92). Всѣ представленія мѣстныхъ административных начальств за исключеніемъ контрольныхъ палатъ, о награжденіи подвѣдомственныхъ имъ лицъ идутъ черезъ губернатора (Ст. 288 тамъ-же).

Должностныя лица, назначаемыя на должности губернаторомъ, привлекаются имъ же къ законной отвѣтственности. (Ст.290 тамъ-же; срв. ст. 1088, п. I уст. угол. судопр.).

Что касается общественныхъ должностныхъ лицъ, то, по Положенію о губ. и уѣзд. земск. учрежденіяхъ 1890 г., губернаторамъ предоставлено утвержденіе избранныхъ земскимъ собраніемъ членовъ губернской и уѣздной управы, а также предсѣдателя уѣздной управы*). Въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ неутвержденныя лица уже не въ правѣ баллотироваться, и только въ случаѣ неутвержденія и вновь избранныхъ управскія должности замѣщаются по назначенію министра внутреннихъ дѣлъ**).

---

*) *Ст. 118 Положенія. Предсѣдатели губернскихъ управъ утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ.*

**) *Ст. 119 Положенія о губ. и уѣздн. земск. учр. Проф. Коркуновъ (Русское Государственное право, т. II, изд. 2 стр. 481) по ошибкѣ*

"ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА." Дополненіе къ курсу РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА проф. В.М. Гессена. Листъ 2-ой. Изд. Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехническаго Института. Литографія Трофимова. Мохайская 8.

ПУБЛИЧНАЯ ОХРА

Точно также Городовое Положеніе 1892 г. предоставляетъ губернаторамъ право утвержденія городскихъ головъ, ихъ товарищей и членовъ управы. Только въ губернскихъ, областныхъ и городахъ, образующихъ градоначальство, головы и товарищи ихъ утверждаются министромъ, *). Послѣдствія неутвержденія тѣ-же, что и по земскому положенію, - съ тою, однако, разницей, что городскія должности замѣщаются по назначенію министромъ только въ столицахъ, губернскихъ или имъ равныхъ городахъ, - въ остальныхъ же они замѣщаются губернаторомъ **).

По дѣйствующимъ земскому и городскому положеніямъ, выборные члены управы признаются состоящими на государственной службѣ***). Дѣла объ отвѣтственности за преступленія должности возбуждаются или постановленіями подлежащихъ земскихъ собраній и городскихъ думъ, или распоряженіями губернатора ****). Наконецъ, представленіе означенныхъ лицъ къ наградамъ проходитъ также черезъ губернаторовъ.

II. Переходя къ вопросу о губернаторскомъ надзорѣ за учрежденіями, необходимо различать: во-первыхъ, надзоръ за правительственными учрежденіями, находящимися въ прямой зависимости отъ губернатора (губернское правленіе, казенная палата, управленіе государственныхъ имуществъ, акцизное управленіе); во вторыхъ, надзоръ за правительственными учрежденіями, не входящими въ кругъ губернскихъ установленій и не состоящими въ прямой зависимости отъ губернатора (учрежденія по частямъ: горной, сельско-хозяйственной и соляной, почты и телеграфы и т.д.), наконецъ, въ третьихъ, надзоръ за общественными установленіями.

говоритъ о замѣщеніи управскихъ должностей по назначенію министра или губернатора.

*) *Ст. 118 Городового Положенія. Въ столицахъ городскіе головы назначаются Высочайшей властью, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Думамъ предоставлено избирать для сего двухъ кандидатовъ.*

**) *Ст. 119 тамъ-же.*

***) *Ст. 124 Полож. о губерн. и увздн. зем. учр.; ст. 121 Город. Пол.*

****) *Что касается преданію суду, то члены увздныхъ земскихъ управъ, равно какъ голова, его помощники и члены городской управы въ увздныхъ или безъувздныхъ городскихъ поселеніяхъ, предаются*

Что касается учрежденій перваго рода, то надзоръ за ними выражается въ томъ, что губернаторы, въ случаѣ какихъ либо дѣйствій, не согласныхъ съ законами, или противныхъ распоряженіямъ начальства, немедленно прекращаютъ сіи дѣйствіи, даютъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаютъ виновныхъ взысканію (Ст. 279 общ. учр. губ. т. II св. зак. изд. 92 г.).

Гораздо слабѣе губернаторскій надзоръ за правительственными учрежденіями второго рода. Въ отношеніи къ нимъ губернаторы не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія. Замѣтивъ въ дѣйствіяхъ этихъ учрежденій злоупотребленія или же иное нарушеніе порядка и нерадѣніе о выгодахъ казны, они обязаны поставить имъ это на видъ; о важнѣйшихъ же случаяхъ они доносятъ ближайшему, или даже, при безуспѣшности своихъ представленій, высшему начальству этихъ учрежденій. (Ст. 362 - 363 тамъ же).

Наконецъ, въ Положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1890 года и въ Городовомъ Положеніи 1892года подробно указаны правила губернаторскаго надзора „за правильностью и законностью дѣйствій" органовъ самоуправленія. (Ст.5 Положенія о губ. и уѣздн. земск. учр., Ст. II Городового Положенія). Надзоръ принадлежитъ губернатору какъ надъ дѣятельностью земскихъ собраній и городскихъ думъ, такъ и надъ дѣятельностью земскихъ и городскихъ управъ.

Дѣятельность собраній и думъ, какъ извѣстно, проявляется во-первыхъ, въ изданіи р а с п о р я ж е н і й по частнымъ случаямъ (Verfügungen) и, во-вторыхъ, въ изданіи общихъ, обязательныхъ для мѣстныхъ жителей, п о с т а н о в л е н і й (Verordnungen). Всѣ, безъ исключенія, п о с т а н о в л е -

---

суду губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ; предсѣдатели земскихъ управъ и члены управъ губернскихъ, равно какъ голова, товарищъ головы и члены управъ въ городахъ губернскихъ или имъ равныхъ, а также товарищъ головы и члены управъ въ столицахъ предаются суду совѣтомъ министра внутреннихъ дѣлъ съ утвержденія министра; наконецъ, головы обѣихъ столицъ предаются суду по постановленіямъ перваго департамента правительствующаго сената (ст. 136 Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и 151 Городового Положенія).

н і я вступаютъ въ законную силу не иначе, какъ послѣ у т в е р ж д е н і я ихъ губернаторомъ. (Ст. 11 Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, ст. 110 Городового Положенія). Изъ распоряженій только т о ч н о поименованныя въ законѣ подлежатъ губернаторскому утвержденію *). Такія распоряженія, равно какъ и в с ѣ обязательныя для жителей постановленія, не получивъ утвержденія отъ губернатора, отмѣняются или утверждаются въ послѣдней инстанціи по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ, если губернаторъ соглашается съ мнѣніемъ его большинства, или министромъ внутреннихъ дѣлъ, въ противномъ случаѣ. (Ст. 11, 84 и 85 Положенія о уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ и 79 Городового Положенія). Всѣ прочія распоряженія, не подлежащія утвержденію правительственной власти, хотя и предоставляются также губернатору, но приводятся въ дѣйствіе безъ утвержденія его, если только въ двухнедѣльный срокъ со дня ихъ полученія губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія (Ст. 86 Положенія о губ. и уѣздн. земск. учр.). Остановивъ исполненіе, губернаторъ передаетъ распоряженіе собранія или думы, остановленное за его незаконность, въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. Въ послѣд - ней инстанціи дѣло рѣшается сенатомъ, если оно остановлено, какъ незаконное, или же государственнымъ совѣтомъ и комитетомъ министровъ, если оно остановлено, какъ нецѣлесообразное, т.е. не соотвѣтствующее общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушающее интересы мѣстнаго населенія; при чемъ государственный совѣтъ разсматриваетъ дѣло лишь въ томъ случаѣ, если послѣдствіемъ предполагаемаго измѣненія должно явиться возвышеніе земского или городского обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ или городскою думой. Для незначительныхъ городовъ, вмѣсто комитета министровъ, послѣднею инстанціей въ рѣшеніи дѣлъ означеннаго рода является министръ внутреннихъ дѣлъ **).

---

*) *Ст. 82 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учрежд.; ст. 78 Городового Положенія. Точно также исчислены въ законѣ распоряженія собраній думъ, подлежащія утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ (Ст. 82 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учр. и ст. 79 Городового Положенія).*

**) *Ст. 87 - 94 и 12 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учр.;*

Надзоръ за дѣятельностью управъ выражается, прежде всего, въ правѣ р е в и з і и. Усмотрѣвъ изъ ревизіи или изъ жалобы, поданной ему, неправильныя дѣйствія управы, губернаторъ предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого порядка, дѣло - въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣчь идетъ о городскихъ управахъ, - предварительно сообщается думѣ, которая сама можетъ отмѣнить постановленіе управы; въ тѣхъ же случаяхъ, когда рѣчь идетъ о земскихъ управахъ, дѣло непосредственно передается на усмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. На постановленіе этого присутствія земское собраніе и городская дума могутъ принести жалобу сенату (Ст. 103, 130, 89 Положенія губ. и уѣздн. земск. учрежд., ст. 101, 85 Городового Положенія).

Такова функція губернаторскаго надзора.

Оставляя въ сторонѣ другія функціи губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти *), переходимъ къ характеристикѣ его, какъ начальника и п р а в и т е л я губерніи, - другими словами, какъ мѣстнаго органа министерства внутреннихъ дѣлъ.

Называя губернатора правителемъ губерніи и въ то же время опредѣляя губернское правленіе, какъ высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, - дѣйствующее право создаетъ, казалось бы, два управляющихъ органа, вполнѣ равносильныхъ другъ другу; при чемъ законъ только повидимому разграничиваетъ, а въ дѣйствительности какъ бы сливаетъ смежныя компетенціи этихъ органовъ.

ст. 83-88 город. полож. Необходимо замѣтить, что въ Сенатъ дѣло поступаетъ лишь въ томъ случаѣ, если собраніе или дума обжалуютъ рѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія; наоборотъ, въ государственный совѣтъ и въ комитетъ оно поступаетъ во всякомъ случаѣ, ибо только означенныя учрежденія могутъ отмѣнить постановленія собраній и думъ, признанныя нецѣлесообразными.

---

*) *Сюда относятся: охраненіе дарованныхъ законами преимуществъ и правъ; содѣйствіе духовенству; охраненіе правъ дворянства; сношеніе черезъ губернскаго предводителя съ дворян-*

Въ самомъ дѣлѣ, по смыслу закона, правительственныя функціи, осуществляемыя непосредственно и лично губернаторомъ, составляютъ какъ бы исключеніе: по общему правилу, функціи эти осуществляются губернскимъ правленіемъ. Согласно ст. 438 п. 13 общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1892 г.), всѣ вообще дѣла, восходящія, по дѣйствующимъ узаконеніямъ къ губернаторамъ и непоименованныя въ ст. 430, производятся въ губернскомъ правленіи. (Срав. ст. 430 прим. 2). Ст. 430 исчисляетъ въ 8 пунктахъ предметы, принадлежащіе къ дѣлопроизводству губернаторскихъ канцелярій - другими словами, состоящіе въ непосредственномъ вѣдѣніи губернатора. Казалось бы, что непосредственныя функціи губернаторовъ и губернскихъ правленій закономъ вполнѣ разграничены. Дѣло, однако, въ томъ, что въ числѣ пунктовъ ст. 430 имѣется одинъ (восьмой), относящій къ дѣлопроизводству губернскихъ канцелярій переписку по дѣламъ, хотя въ общемъ порядкѣ и подлежащимъ производству губернскаго правленія, но требующимъ, по экстренности своей, личнаго распоряженія губернатора. По справедливому замѣчанію одного изъ ревизовавшихъ сенаторовъ, признать каждое дѣло требующимъ личнаго распоряженія губернатора вполнѣ зависитъ отъ усмотрѣнія послѣдняго, а потому принятіе дѣла къ своему производству, или передача его по принадлежности обусловливается той энергіей, тѣмъ участіемъ, какія принимаетъ губернаторъ въ ввѣренной ему губерніи. Въ то время, какъ въ одной губерніи рѣдкое дѣло, возникшее производствомъ въ губернаторской канцеляріи, передается въ губернское правленіе, въ другой - большинство прошеній, не относящихся строго къ предметамъ вѣдомства канцеляріи, немедленно по поступленіи передается по принадлежности.

Если бы дѣйствительно губернаторъ и губернское правленіе являлись двумя самостоятельными и другъ отъ друга независимыми управляющими органами, - въ такомъ случаѣ указанный порядокъ, разумѣется, не могъ бы имѣть мѣста; объясняется этотъ порядокъ исключительно тѣмъ несамостоятельнымъ, служебнымъ по отношенію къ губернатору, характеромъ, который присущъ губернскому правленію.

скимъ собраніемъ и т.д. (Ст. 298 и сл. общихъ учрежд. губ., т. II Свода Законовъ, изданіе 1892 года).

Ближайшее знакомство съ дѣйствующимъ правомъ и, въ особенности, съ административной практикой, поскольку можно судить о послѣдней по отзывамъ начальниковъ губерній и даннымъ сенаторскихъ ревизій, - не можетъ не привести къ тому убѣжденію, что губернское правленіе, не будучи отнюдь самостоятельнымъ управляющимъ органомъ, является в т о р о й к а н ц е л я р і е й губернатора, - и только. Губернаторъ, дѣйствуетъ ли онъ чрезъ губернаторскую канцелярію или губернское правленіе, - дѣйствуетъ, въ одинаковой мѣрѣ, рѣшительно и единолично.

Всѣ, вообще, дѣла, производимыя въ губернскомъ правленіи, по 493 ст. общ. учр. губ. (т. II св. зак. изд. 1896 года) раздѣляются на с у д н ы я и а д м и н и с т р а т и в н ы я.

Къ суднымъ принадлежатъ важнѣйшія изъ дѣлъ губернскаго правленія, - а именно: отдача подъ судъ чиновниковъ, вопросы о подсудности, дѣла по сомнѣнію въ законахъ, дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и, наконецъ, жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ.

Дѣла административныя подраздѣляются на два разряда; дѣла административныя второго разряда рѣшаются единоличною властью губернатора, или вице-губернатора или начальниковъ отдѣленій; при чемъ дѣла, рѣшаемыя вице-губернаторомъ и начальниками отдѣленій, имѣютъ характеръ механически - исполнительный, не требующій какихъ бы то ни было самостоятельныхъ распоряженій *). Дѣла административныя перваго разряда, составляющія главное содержаніе дѣятельности губернскихъ правленій, по 497 ст., рѣшаются коллегіально постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора.

Казалось бы, что коллегіальный характеръ рѣшеній обезпечиваетъ - по крайней мѣрѣ, до нѣкоторой степени - самостоятельность губернскихъ правленій. Дѣло, однако, въ томъ, что коллегіальность 497 статьи - не дѣйствительная, а, такъ сказать, фиктивная коллегіальность; ибо, по 506 и 507 ст. общ.

---

*) *Ст. 496 общ. учрежд. губ. неправильно относитъ къ числу чисто исполнительныхъ дѣлъ и дѣла, разрѣшаемыя, по 499 статьѣ, единоличною властью губернатора.*

учр. губ., губернаторъ, будучи не согласенъ съ постановленіями присутствія, предлагаетъ ему свое мнѣніе, которое по дѣламъ административнымъ принимается къ исполненію. Такимъ образомъ, даже и въ смыслѣ закона, коллегіальности при рѣшеніи административныхъ дѣлъ не существуетъ, ибо заключеніе присутствія по этимъ дѣламъ имѣетъ только совѣщательное значеніе и нисколько не стѣсняетъ и не ограничиваетъ личнаго усмотрѣнія губернатора.

Остаются, такимъ образомъ, одни, такъ называемыя, с у д н ы я д ѣ л а. Дѣла этого рода, по ст. 495 общ. учр.губ.рѣшаются присутствіемъ губернскаго правленія не иначе,какъ по большинству голосовъ. Но во-первыхъ, число такихъ дѣлъ весьма ограничено; по даннымъ сенаторскихъ ревизій,оно колеблется между $^{1}/_{10}$ (въ Казанской и Уфимской губерніяхъ) и $^{1}/_{17}$ (въ Черниговской губерніи) общаго числа дѣлъ; во-вторыхъ, и судныя дѣла по даннымъ сенаторскихъ ревизій и отзывамъ самихъ начальниковъ губерній, рѣшаются не по большинству голосовъ, а согласно съ мнѣніемъ начальниковъ губерніи.

Фактически коллегіальнаго обсужденія дѣлъ, хотя бы и судныхъ, въ губернскихъ правленіяхъ никогда не бываетъ. По общему правилу, написанный совѣтникомъ или дѣлопроизводителемъ, журналъ подписывается прежде совѣтникомъ того отдѣленія, въ которомъ дѣло производится, потомъ передается для подписи другому совѣтнику; отъ него поступаетъ къ вице-губернатору и затѣмъ посылается губернатору для утвержденія въ его квартиру.

Если губернаторъ не соглашается съ журнальнымъ постановленіемъ, х о т я б ы и п о с у д н о м у д ѣ л у, постановленіе это измѣняется или отмѣняется по усмотрѣнію губернатора. Въ такомъ случаѣ резолюція губернатора заслушивается губернскимъ правленіемъ, принимается какъ обязательное для него предложеніе и приводится въ исполненіе, а прежде состоявшійся журналъ оставляется безъ дальнѣйшаго движенія.

Само собою разумѣется, что подобный порядокъ противорѣчитъ не только духу, но и прямо буквѣ закона. Для того, чтобы избѣгнуть возможнаго обвиненія въ недегальности, въ нѣкоторыхъ губернскихъ правленіяхъ, какъ видно изъ данныхъ сенаторскихъ ревизій, практикуется слѣдующій порядокъ: д о со-

ставленія журнала по судному дѣлу, вице-губернаторъ докладываетъ о немъ предварительно губернатору; губернаторъ кладетъ свою резолюцію и согласно этой резолюціи составляется журналъ.

Во всякомъ случаѣ, коллегіальное обсужденіе дѣлъ, хотя бы и судныхъ, въ губернскихъ правленіяхъ никогда и нигдѣ не происходитъ.

Согласно 507 ст. общ. учр. губ. (т.II св. зак. изд. 1892г.) членамъ губернскихъ правленій предоставляется право, въ случаѣ несогласія съ большинствомъ, заявивъ особое мнѣніе, сообщить о немъ министру внутреннихъ дѣлъ и главному начальнику края. Между тѣмъ по отзывамъ большинства начальниковъ губерній, означенное право членовъ губернскихъ правленій остается мертвой буквой: представленія дѣлаются весьма рѣдко или даже совсѣмъ не дѣлаются, такъ что, въ теченіе 10-15 лѣтъ не было ни одного такого представленія.

По даннымъ сенаторскихъ ревизій, случаи несогласія какого-либо изъ членовъ губернскаго правленія съ мнѣніемъ губернатора составляютъ, вообще, исключеніе и притомъ чрезвычайно рѣдкое. Такъ въ одномъ губернскомъ правленіи за 10 лѣтъ не было ни одного случая несогласія съ губернаторомъ; въ другомъ, по удостовѣренію чиновниковъ, такихъ случаевъ и совсѣмъ не бываетъ. Въ третьемъ на 3211 журнальныхъ опредѣленій былъ всего о д и н ъ с л у ч а й заявленія особаго мнѣнія со стороны члена присутствія губернскаго правленія, а именно со стороны вице-губернатора.

Такимъ образомъ изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что коллегіальность губернскихъ правленій de facto не существуетъ; если же принять во вниманіе безусловную зависимость членовъ губернскихъ правленій отъ губернатора, то нельзя не прійти къ тому заключенію, что этой коллегіальности не только нѣтъ, но ея и быть не можетъ. По справедливому замѣчанію одного изъ начальниковъ губерній, коллегія полезна и является охранительницею права и закона только при условіи совершенной свободы мнѣнія, при условіи незыблемости ея рѣшеній, когда эти рѣшенія будутъ внѣ всякаго вліянія единоличной власти. Въ противномъ случаѣ, коллегія есть форма, не имѣющая содержанія, служащая только къ большему закрѣпленію дѣйствій стоящей надъ нею единоличной власти губернатора.

Къ губернскому правленію, какъ коллегіи, вполнѣ примѣнимы слова Бентама: „Коллегія - ширмы." За этими ширмами дѣйствуетъ

единолично и самовластно губернаторъ. По замѣчанію сенаторовъ, производившихъ ревизію мѣстныхъ учрежденій, дѣйствительное значеніе губернскаго правленія сводится къ тому, что оно является в т о р о ю к а н ц е л я р і е й губернатора.

Основываясь на фактахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, можно было бы привести не мало примѣровъ, подтверждающихъ такое заключеніе. Сплошь и рядомъ дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію губернскихъ правленій, не исключая даже и судныхъ дѣлъ, производятся въ губернаторскихъ канцеляріяхъ; нерѣдко въ губернаторских канцеляріяхъ и губернскихъ правленіяхъ производятся совершенно однородныя дѣла; бываютъ случаи, когда по одному и тому же дѣлу производится одновременно переписка и въ губернаторской канцеляріи, и въ губернскомъ правленіи.

Заключеніе ревизовавшихъ сенаторовъ повторяется совѣщаніемъ 82 года, выдѣленнымъ изъ состава комиссіи ст.-секр. Каханова и выработавшимъ положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія. По словамъ совѣщанія, созданное учрежденіемъ о губерніяхъ (1775 года), какъ высшее въ губерніи присутствіе, управляющее оною въ силу законовъ Именемъ Императорскаго Величества, губернское правленіе... утрачивало постепенно свое значеніе и изъ первенствующей коллегіи обратилось на практикѣ въ канцелярію губернатора.

Каждый губернаторъ о своемъ губернскомъ правленіи можетъ сказать: губернское правленіе - это я. Такимъ образомъ, высшимъ органомъ активнаго управленія является въ мѣстности губернаторъ, - и только губернаторъ.

Позволяемъ себѣ думать, что послѣ вышеизложеннаго отмѣченный нами фактъ совмѣщенія въ рукахъ губернатора функціи надзора съ функціей активнаго управленія можно считать доказаннымъ.

Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть, вліяетъ ли - и, если вліяетъ, то какимъ образомъ - такое совмѣщеніе на осуществленіе губернаторомъ важнѣйшей изъ своихъ функцій, составляющей, такъ сказать, essentiale губернаторской должности, а именно функціи высшаго, надвѣдомственнаго надзора.

Для этой цѣли мы послѣдовательно разсмотримъ, прежде всего, надзоръ губернатора надъ подвѣдомственными ему, какъ главному органу активнаго управленія, органами министерства внутреннихъ дѣлъ, - губернскимъ правленіемъ и мѣстной полиціей; затѣмъ надзоръ надъ правительственными учрежденіями другихъ вѣ-

домствъ и, наконецъ, надзоръ надъ органами самоуправленія.

Что касается прежде всего управляющихъ органовъ министерства внутреннихъ дѣлъ, непосредственно подчиненныхъ губернатору, какъ главному органу активнаго управленія, то само собой разумѣется, что надъ ними нѣтъ и не можетъ быть общаго, надвѣдомственнаго надзора со стороны того же губернатора, какъ представителя высшей въ губернія власти: факты, собранные сенаторскими ревизіями, неопровержимо доказываютъ, до какой степени правъ былъ Сперанскій, утверждая, что „губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ (т.е. начальникомъ) губернскаго правленія, не можетъ надзирать самъ за собой"; точно также онъ не можетъ надзирать за собою, будучи начальникомъ полиціи. Въ отношеніи къ губернскому правленію и полиціи, надзоръ губернатора отнюдь не является надвѣдомственнымъ надзоромъ представителя высшей въ губерніи власти, а исключительно вѣдомственнымъ, въ порядкѣ служебной іерархіи, надзоромъ начальника надъ своими подчиненными.

Недостаточность такого надзора станетъ очевидной для всякаго, кто пожелалъ бы познакомиться съ богатымъ матеріаломъ, собраннымъ сенаторскими ревизіями 80 - 81 г.г., о характерѣ дѣятельности нашихъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій.

Изъ всѣхъ правительственныхъ мѣстъ просвѣтительное вліяніе эпохи реформъ всего менѣе коснулось губернскаго правленія и полиціи. По сей день здѣсь царитъ еще въ полной красѣ и силѣ доброе старое время, - время, когда всякая власть, по выраженію Сперанскаго, непрестанно колебалась между самовластіемъ и послабленіемъ. Отличительной чертой производства въ губернскихъ правленіяхъ по даннымъ сенаторскихъ ревизій оказывается невѣроятная, по истинѣ дореформенная, медленность его. Такъ, напримѣръ, въ одномъ изъ обревизованныхъ губернскихъ правленій изъ числа 3834 дѣлъ, значащихся по описямъ распорядительныхъ отдѣленій за 1880 годъ, самое незначительное число поступило за 1879 и 1880 годы, всѣ же остальныя относятся къ прежнему времени, а нѣкоторыя начаты производствомъ еще въ 60-хъ годахъ. Въ одномъ 1882 году состоялось около 100 постановленій общаго присутствія, которыми прекращены старыя дѣла за невозможностью рѣшить ихъ, вслѣдствіе истеченія долгаго времени. Въ другомъ губернскомъ правленіи изъ дѣлъ, производившихся въ 1880 году, во время ревизіи, оказались начатыми: три въ 1856 году, а, вообще,

начатыхъ ранѣе 1860 года было 18 дѣлъ, ранѣе 1870 года - 161 дѣло.

По общему признанію, характеръ производства губернскихъ правленій исключительно бумажный, безжизненный и рутинный. Нигдѣ, такъ называемая, канцелярская „отписка" не играетъ такой значительной роли, какъ здѣсь. Время убивается на совершенно безплодную переписку не только между различными отдѣленіями одного и того же губернскаго правленія, но даже между различными столами одного и того же отдѣленія.

Приведу примѣръ, одинъ изъ многихъ: пятый столъ слѣдственнаго отдѣленія сообщаетъ въ четвертый столъ того же отдѣленія, что при семъ отношеніи препровождается послѣднему дѣло о неправильныхъ дѣйствіяхъ чиновниковъ полиціи X и У. Черезъ четыре мѣсяца четвертый столъ отвѣчаетъ, что упомянутаго дѣла при сообщеніи за №? такимъ то прислано не было. Черезъ пять мѣсяцевъ при новомъ сообщеніи пятый столъ посылаетъ въ четвертый упомянутое дѣло.

Такимъ образомъ потребовалось ш е с т ь бумагъ и д е в я т ь мѣсяцевъ для того, чтобы передать дѣло изъ одного стола въ другой, хотя эти столы, если не стояли рядомъ, то, по всей вѣроятности, помѣщались въ одной и той же комнатѣ.

Необходимо замѣтить, что приведенная характеристика губернскихъ правленій является общей для всѣхъ безъ исключенія обревизованныхъ губерній. Въ виду этого нельзя, кажется, не признать, что указанное явленіе вызывается отнюдь не личными свойствами того или иного губернатора, а неправильной постановкой въ законодательствѣ и административной практикѣ вопроса о губернаторскомъ надзорѣ, вообще. Переходя къ вопросу о губернаторскомъ надзорѣ надъ полиціей, необходимо сразу отмѣтить, что, по отзывамъ всѣхъ ревизовавшихъ сенаторовъ, надзоръ этотъ находится въ состояніи вполнѣ неудовлетворитель - номъ.

Хотя, по дѣйствующему законодательству, начальство надъ полиціей вѣдается губернскимъ правленіемъ, въ дѣйствительности прямымъ и непосредственнымъ начальникомъ ея является губернаторъ. Въ своихъ отношеніяхъ къ полиціи, губернаторъ, по общему правилу, проявляетъ наибольшую энергію и активность. За неисполненіе губернаторскихъ требованій чины полиціи всег-

да подвергаются болѣе или менѣе строгимъ наказаніямъ; наоборотъ, жалобы частныхъ лицъ или заявленія другихъ вѣдомствъ, - въ особенности, прокурорскаго надзора - въ большинствѣ случаевъ, остаются безъ послѣдствій, такъ какъ въ такихъ заявленіяхъ и жалобахъ губернаторы склонны видѣть посягательство на высокій престижъ ихъ собственной власти.

Основываясь на данныхъ сенаторскихъ ревизій, совѣщаніе 1882 года пришло къ тому убѣжденію, что въ числѣ существеннѣйшихъ причинъ замѣчаемаго неустройства занимаетъ безспорно не послѣднее мѣсто недостатокъ дѣйствительнаго надзора за установленіями и должностными лицами и почти п о л н о е о т с у т с т в і е д ѣ й с т в и т е л ь н о й и х ъ о т в ѣ т с т в е н н о с т и за нарушеніе закона, за бездѣятельность и за допущеніе злоупотребленій.

Дѣйствительно, въ матеріалахъ, собранныхъ сенаторскими ревизіями, на каждомъ шагу встрѣчаются примѣры полнѣйшей безнаказанности должностныхъ лицъ, вообще, и чиновъ полиціи, въ особенности, за совершенныя ими, нерѣдко весьма значительныя, преступленія должности. Сплошь и рядомъ дѣла, которыя подлежали бы судебному разсмотрѣнію, оканчиваются административнымъ взысканіемъ, а то и просто прекращаются или за продолжительностью пустой переписки, или за неразысканіемъ бумагъ. Бываютъ случаи, когда вошедшее въ силу постановленіе губернскаго правленія о преданіи суду чиновниковъ за неправильныя ихъ дѣйствія, не приводится въ исполненіе по распоряженію губернатора.

И все это дѣлается во имя престижа правительственной власти, какъ будто бы не преступленіе, а наказаніе подрываетъ этотъ престижъ.

По общему отзыву всѣхъ ревизовавшихъ сенаторовъ, важнѣйшею причиною неудовлетворительности нашей администраціи является безотвѣтственность и безнаказанность ея.

Не подлежитъ сомнѣнію, что указанное обстоятельство объясняется, въ значительной степени, тѣмъ, что надъ мѣстными органами активнаго управленія губернаторскій надзоръ, въ истинномъ смыслѣ этого слова, т.е. надзоръ губернатора, какъ представителя высшей въ губерніи власти - вовсе не существуетъ и, въ виду правительственныхъ функцій губернатора, существовать не можетъ.

Переходимъ къ вопросу о надзорѣ губернатора надъ мѣстными

правительственными органами другихъ вѣдомствъ, непосредственно ему не подчиненными. Мы видѣли, что права губернатора по надзору надъ неподвѣдомственными ему учрежденіями, по дѣйствующему праву, весьма ограничены. Въ дѣйствительности, какъ это видно изъ отзывовъ самихъ губернаторовъ, равно какъ изъ матеріаловъ Кахановской комиссіи, надзоръ надъ такими учрежденіями почти-номиналенъ.

Причина указаннаго факта заключается въ слѣдующемъ:

Въ виду значительности правительственныхъ функцій, осуществляемыхъ губернаторомъ, послѣдній, оставаясь de jure представителемъ высшей правительственной власти, de facto мало по малу обратился въ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ; при чемъ необходимо замѣтить, что въ положеніе вѣдомственнаго чиновника означеннаго министерства губернаторъ поставленъ не въ силу закона, а въ силу обстоятельствъ, лишившихъ его на практикѣ значенія представителя высшаго правительства.

Ст. 263 общ. учр. губ., согласно которой губернаторы опредѣляются и увольняются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами, и въ послѣднемъ изданіи II тома (1892 года) цитируетъ Высочайшее повелѣніе 3-го мая 1829 года, въ силу котораго представленія министерства внутреннихъ дѣлъ объ опредѣленіи губернаторовъ къ должности подлежатъ внесенію въ комитетъ министровъ. На практикѣ, однако, означенный порядокъ, никакимъ позднѣйшимъ закономъ не отмѣненный, не примѣняется вовсе, и всѣ представленія какъ объ опредѣленіи губернаторовъ, такъ и объ удостоеніи ихъ различныхъ наградъ исходятъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, чѣмъ и создается полная фактическая зависимость губернаторовъ отъ означеннаго вѣдомства. Такая зависимость, какъ справедливо полагаетъ совѣщаніе 1882 года, вызываетъ стремленіе другихъ вѣдомствъ обособить свои мѣстныя управленія отъ прямого вліянія на нихъ губернаторской власти.

Отсюда происходитъ та рознь въ мѣстномъ управленіи, которая охарактеризована во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ (гр. Закревскаго), отъ 9-го февраля 1831 года, слѣдующими словами: „каждая изъ сихъ частей (т.е. отдѣльныхъ управленій) нерѣдко являетъ особую ревность въ доказательство своей независимости отъ главнаго въ губерніи управленія. Изъ сихъ присвоеній неподчиненности происходятъ за-

трудненія и медленность въ производствѣ дѣлъ, сокрытіе истины и иногда несправедливая защита преступленія къ отстоянію каждаго вѣдомства, какъ будто каждая часть судится особыми законами и враждуетъ противъ другой въ защиту своихъ отдѣльныхъ правъ. Извѣстныя слова Именного Указа по поводу несчастія на Ходынскомъ полѣ, краснорѣчиво доказываютъ, что за истекшія 60 лѣтъ эта рознь не успѣла сгладиться или исчезнуть.

По словамъ одного изъ начальниковъ губерній, всякое замѣчаніе губернатора, касающееся учрежденія ему не подвѣдомственнаго, принимается за неумѣстное вмѣшательство не въ свое дѣло, а донесеніе о безпорядкахъ въ такомъ учрежденіи высшему начальству - за доносъ. Для того, чтобы создать столь необходимый надзоръ, въ одинаковой степени дѣйствительный и сильный надъ в с ѣ м и мѣстными учрежденіями в с ѣ х ъ центральныхъ вѣдомствъ, необходимо усилить функціи губернаторскаго надзора, освободить губернатора отъ функцій активнаго управленія; необходимо, по словамъ одного изъ начальниковъ губерній, поставить губернатора на одинаковую степень іерархическихъ отношеній ко всѣмъ министерствамъ; другими словами, изъять изъ исключительнаго вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, - такъ, чтобы онъ былъ въ губерніи представителемъ не одного министерства, а правительства вообще. Предоставленіе губернаторамъ характера представителей не одного вѣдомства, а общеправительственной наблюдательной власти, не можетъ не оказаться полезнымъ, такъ какъ только это въ состояніи возвысить нравственное (и, прибавимъ, юридическое) значеніе начальниковъ губерній.

Что касается, наконецъ, губернаторскаго надзора надъ самоуправленіемъ, то и здѣсь мы встрѣчаемся съ вредными послѣдствіями совмѣщенія въ однѣхъ рукахъ функціи надзора съ функціей активнаго управленія.

Отзывы начальниковъ губерній, равно какъ данныя сенаторскихъ ревизій, дѣйствительно, обнаруживаютъ рѣзкій дуализмъ, - и даже, болѣе того, антагонизмъ между самоуправленіемъ и мѣстной администраціей, - антагонизмъ, котораго не отрицаютъ ни друзья, ни враги самоуправленія. Усматривая въ чрезмѣрной независимости самоуправленія главную причину указанной розни и антагонизма, послѣдняя реформа, если и не уничтожаетъ совсѣмъ

вопреки первоначальнымъ предначертаніямъ, этой независимости, то, во всякомъ случаѣ, значительно сокращаетъ ее.

Врядъ ли, однако, именно этотъ путь можетъ привести къ желанной цѣли, т. е. къ устраненію розни между правительствомъ и самоуправленіемъ. Существеннѣйшимъ элементомъ, душою самоуправленія, въ отличіе отъ управленія министерскаго, является его независимость. Можно спорить о сравнительныхъ преимуществахъ министріализма и самоуправленія, но признавать необходимость или желательность самоуправленія и вмѣстѣ съ тѣмъ отрицать независимость его, практически и логически невозможно, ибо самоуправленіе безъ независимости - не живой организмъ, а автоматъ.

Компетенція самоуправляющагося общенія, въ отличіе отъ компетенціи правительственнаго органа, является его субъективнымъ публичнымъ правомъ; въ сферѣ этой компетенціи правительственная власть, начиная съ низшихъ агентовъ и кончая министромъ, не въ правѣ распоряжаться и повелѣвать. Роль правительственной власти необходимо сводится к ъ н а д з о р у за самоуправленіемъ; этотъ надзоръ, разумѣется, долженъ быть активнымъ и сильнымъ, способнымъ остановить любой органъ самоуправленія, лишь только онъ выйдетъ за границы своего права, отмежеванныя закономъ. Самый вопросъ, однако, о наличности или отсутствіи такого нарушенія органомъ самоуправленія своей компетенціи не можетъ и не долженъ рѣшаться правительственной властью: какъ всякій споръ о правѣ, онъ подлежитъ рѣшенію судебныхъ, а въ данномъ случаѣ, судебно-административныхъ мѣстъ.

Органомъ надзора надъ самоуправленіемъ является губернаторъ; но въ то же время онъ остается органомъ активнаго управленія. Функціи надзора и управленія предоставляются ему нераздѣльно-слитыми, немыслимыми одна безъ другой. Право надзора, съ точки зрѣнія губернатора, вѣдомственнаго чиновника министерства внутреннихъ дѣлъ, является только внѣшней оболочкой другого болѣе существеннаго права, - права распоряженія. Компетенціей всякаго учрежденія опредѣляется духъ его; губернаторъ не можетъ не думать, что надзоръ безъ права распоряженія подобенъ никуда не годной скорлупѣ безъ ядра, содержащагося въ ней. Будучи начальникомъ полиціи, начальникомъ губернскаго правленія, губернаторъ не можетъ быть органомъ надзора - и только надзора - надъ самоуправленіемъ. Одно изъ двухъ: либо онъ старается всякими способа-

ми (напримѣръ, вліяя черезъ полицію на успѣшность поступленія земскихъ и городскихъ сборовъ) пріобрѣсти р ѣ ш а ю щ і й голосъ въ дѣлахъ самоуправленія, либо онъ вовсе не интересуется этими дѣлами, относясь не достаточно серьезно и строго къ своему праву надзора.

Не ясно ли, что до тѣхъ поръ, пока губернаторъ не будетъ освобожденъ отъ несвойственныхъ ему функцій активнаго управленія, розпь между администраціей и самоуправленіемъ, да и вообще, ненормальное положеніе послѣдняго представляется неизбѣжнымъ и неустранимымъ зломъ.

Мы познакомились, такимъ образомъ, съ тѣмъ, въ высокой степени нежелательнымъ вліяніемъ, какое оказываетъ совмѣщеніе разнородныхъ функцій въ рукахъ губернатора на отправленіе послѣднимъ важнѣйшей изъ своихъ функцій, а именно, функціи независимаго, общеправительственнаго надзора.

Можно было бы указать и другія, не менѣе нежелательныя послѣдствія такого совмѣщенія; для примѣра упомянемъ объ отвѣтственности губернаторовъ.

Опредѣляя порядокъ отвѣтственности, новый законъ 1897 г., какъ извѣстно, имѣлъ въ виду губернатора, какъ органа высшей въ губерніи власти. Если бы, дѣйствительно, губернаторъ являлся только т а к и м ъ органомъ, - т. е. органомъ надзора, - установленный закономъ порядокъ его отвѣтственности представлялся бы вполнѣ раціональнымъ. Но именно потому, что губернаторъ осуществляетъ въ дѣйствительности, не только функціи надзора, но и функціи активнаго управленія, отвѣтственность его имѣетъ слишкомъ отвлеченный и сложный характеръ для того, чтобы въ достаточной мѣрѣ обезпечивать закономѣрность правительственныхъ мѣропріятій губернатора, какъ органа министерства внутреннихъ дѣлъ.

"ГУБЕРНАТОРЪ, КАКЪ ОРГАНЪ НАДЗОРА." Дополненіе къ курсу

РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА проф. В. М. Гессена.

Изданіе Кассы Взаимопомощи СПБ. Политехническаго Института.

Листъ 3-ій.

Литографія Трофимова. Мохайская 3.

III.

Итакъ, историческое движеніе нашего законодательства о губернскихъ административныхъ учрежденіяхъ равно какъ современное административное положеніе его категорично свидѣтельствуетъ о неотложной необходимости коренного преобразованія губернаторской должности.

Еще въ 1870 г. комитетъ министровъ нашелъ, что тщательный пересмотръ не только наказа губернаторамъ, но и, вообще, всего II тома свод. зак. о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ предоставляется мѣрой н а с т о я т е л ь н о н е о б х о д и м о й. А между тѣмъ этотъ пересмотръ до настоящаго дня, не смотря на множество коммиссій, на затраченное время и трудъ, остается въ области благихъ пожеланій.

Тѣмъ не менѣе, вѣковая законодательная работа по вопросу о мѣстной административной реформѣ не прошла и не могла пройти безслѣдно; она привела если не къ созданію legis latae, то, во всякомъ случаѣ, къ выясненію legis ferendae.

Въ проектахъ Балугьянскаго и Сперанскаго, въ трудахъ коммиссіи 1826 года, въ проектѣ преобразованія губернскихъ учреждений Коммиссіи 61 и 62 гг., затѣмъ въ отзывахъ начальниковъ губерній, въ проектѣ Китицына, во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ 1870 г., наконецъ, въ запискахъ сенаторовъ, обозрѣвавшихъ губерніи въ 1881 г., равно какъ въ проектахъ Коммиссіи статсъ-секретаря Каханова - мы встрѣчаемся съ одними и тѣми же основными началами будущей мѣстно-административной реформы.

Начала эти сводятся къ слѣдующему:

1) Важнѣйшія административныя дѣла по активному управленію губерніей должны рѣшаться коллегіальнымъ учрежденіемъ, въ дѣйствительномъ смыслѣ этого слова подъ предсѣдательствомъ губернатора, по большинству голосовъ.

2) Губернаторъ долженъ быть освобожденъ отъ функцій активнаго управленія; онъ долженъ быть выведенъ изъ зависимости отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и обратиться въ органъ общеправительственной въ губерніи власти.

3) Губернаторскій надзоръ долженъ быть общеправительственнымъ надзоромъ; онъ долженъ распространяться на всѣ мѣстныя учрежденія (кромѣ контрольныхъ и судебныхъ) всѣхъ центральныхъ вѣдомствъ.

Признавая полную раціональность означенныхъ началъ, мы должны, однако, оговорить, что самыя формы губернаторскаго надзора, равно какъ способы осуществленія его, не могутъ и не должны быть однообразными. Въ однихъ случаяхъ губернаторъ долженъ осуществлять свои права надзора единолично, въ другихъ -въ качествѣ предсѣдателя смѣшанныхъ коммиссій. Одни дѣла подлежатъ утвержденію губернатора, другія ex officio заблаговременно представляются на разсмотрѣніе его, третьи - могутъ быть вытребованы губернаторомъ для разсмотрѣнія, на основаніи дошедшихъ до него жалобъ, или вслѣдствіе результатовъ ревизій. Губернаторское veto имѣетъ характеръ въ однихъ случаяхъ абсолютный, въ другихъ- относительный; въ случаяхъ относительнаго veto окончательное рѣшеніе по дѣлу, остановленному губернаторомъ, зависитъ либо отъ судебно-административныхъ мѣстъ, либо отъ высшаго начальства того присутствія, коего рѣшеніе губернаторомъ остановлено.

Однимъ словомъ, такая индивидуализація способовъ и формъ губернаторскаго надзора, необходима для того, чтобы этотъ надзоръ соотвѣтствовалъ индивидуальному характеру различныхъ категорій дѣлъ, производимыхъ въ различныхъ правительственныхъ мѣстахъ.

Одна только форма надзора - или точнѣе, quasi-надзора-не можетъ и не должна быть предоставлена губернатору: это, такъ называемый надзоръ съ правомъ и с п р а в л е н і я; ибо такой надзоръ ничѣмъ не отличается отъ активнаго управленія, и, во всякомъ случаѣ, легко переходитъ въ него.

По проекту Каханов ской коммиссіи губернское правленіе упраздняется вовсе. Для разсмотрѣнія и разрѣшенія вопросовъ и важнѣйшихъ дѣлъ по всѣмъ отраслямъ управленія, для обсужденія и принятія экстренныхъ мѣръ, по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ, для разрѣшенія наиболѣе важныхъ дѣлъ, вѣдаемыхъ нынѣ губернскимъ правленіемъ, проектъ создаетъ особое коллегіальное учрежденіе, подъ именемъ присутствія губернскаго управленія, состоящее подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ шести независимыхъ отъ губернатора

членовъ*); дѣла въ присутствіи губернскаго управленія рѣшаются по большинству голосовъ.

Губернаторъ, по проекту, есть главный въ губерніи органъ высшаго правительства, губернаторъ опредѣляется и увольняется Высочайшими указами и вмѣстѣ приказами. При открытіи вакансіи комитетъ министровъ передаетъ на Высочайшее благоусмотрѣніе избраннаго имъ кандидата изъ числа лицъ, представляемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ удостаивается наградъ по представленію комитета министровъ, основаннымъ на ходатайствѣ министра внутреннихъ дѣлъ. Губернаторъ привлекается къ отвѣтственности и предается суду по постановленію правительствующаго сената. Кромѣ непосредственнаго начальства надъ полиціей, которое по мнѣнію большинства коммиссіи, должно быть оставлено за губернаторомъ (меньшинство, три члена противъ шести, проектировали учрежденіе особыхъ начальниковъ полиціи), вѣдѣнію губернатора, какъ главнаго въ губерніи органа, подлежитъ:

а) надзоръ за дѣятельностью в с ѣ х ъ гражданскихъ установленій и должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ уѣзднаго и губернскаго управленій,

б) принятіе всѣхъ необходимыхъ мѣръ къ обезпеченію исполненія въ губерніи законовъ, требованій высшаго правительства и обязанностей, возложенныхъ на отдѣльныя установленія и должностныхъ лицъ (ст. 87).

Таковы основныя начала губернской административной реформы, предположенныя совѣщаніемъ 81 г. Они не осуществлены еще до нашихъ дней; но раньше или позже та идея, которая лежитъ въ ихъ основѣ,- идея преобразованія губернаторской должности изъ органа активнаго управленія, въ органъ надвѣдомственнаго надзора, необходимо будетъ, должна быть осуществлена. Законность въ управленіи, необходимое условіе незыблемости и прочности правопорядка. Управленіе должно быть подзаконнымъ потому, что произволу нѣтъ и не можетъ быть мѣста въ правовомъ государствѣ.

Съ развитіемъ правосознанія общество начинаетъ понимать, что награждающій произволъ ненавистнѣе и страшнѣе карающаго закона. Управленіе должно быть подзаконнымъ потому что только въ отношеніи къ подзаконной власти, подданный является субъектомъ публичныхъ нравъ,-лицомъ, а не вещью. Оно должно быть подзакон-

---

*) *Члены присутствія губернскаго управленія: вице-губернаторъ,*

нымъ, потому что иначе невозможна та политическая свобода, которая, по словамъ Монтескье, заключается въ спокойствіи духа, проистекающемъ въ увѣренности въ неприкосновенномъ характерѣ своихъ правъ.

Законность, -это слово способно вдохновить законодателя на тяжелый трудъ обновительной реформы, необходимость которой давнымъ давно сознана и обществомъ и властью; въ этомъ словѣ - будущность страны, залогъ мирнаго и гармоничнаго развитія государственныхъ и гражданскихъ началъ.

Для того, чтобы идея законности управленія, вообще, и мѣстнаго управленія, въ частности, получила надлежащее осуществленіе, - конечно, недостаточно одной реорганизаціи губернаторской должности; необходимо и надлежащее устройство административной юстиціи, и правильная постановка въ законѣ вопросовъ самоуправленія, и измѣненіе судопроизводственныхъ правилъ о преданіи чиновниковъ суду за преступленія должности и т.д. и т.д.

Но въ связи съ этими реформами, въ высшей степени необходимо учрежденіе въ мѣстности сильнаго и независимаго правительственнаго органа надзора. Такой органъ необходимъ вездѣ; онъ, въ особенности, необходимъ у насъ, гдѣ общество не достаточно еще контролируетъ дѣятельность правительственныхъ учрежденій черезъ посредство своихъ представителей и контролируетъ ихъ въ слишкомъ недостаточной степени черезъ посредство печати.

Органомъ сильнаго и независимаго общеправительственнаго надзора въ губерніи можетъ и долженъ быть освобожденный отъ функціи активнаго управленія губернаторъ. Такой губернаторъ - губернаторъ пореформенный - разумѣется, мало будетъ похожъ на современнаго. Въ наше время, по общему правилу, губернаторы вербуются изъ числа лицъ, прошедшихъ черезъ военную школу, именно потому, что они являются, прежде всего, органами активнаго управленія; губернаторъ будущаго, т.е. губернаторъ, какъ органъ надзора, по необходимости долженъ быть юристомъ; ибо для того, чтобы охранять законность, нужно, прежде всего, знать законъ.

Такой губернаторъ, поставленный внѣ активнаго управленія, для надзора за нимъ, сослужитъ хорошую службу великому дѣлу законности.

начальникъ финансоваго управленія въ губерніи, прокуроръ окружного суда, предсѣдатель губернской земской управы и, наконецъ, одинъ членъ по избранію губернскаго земскаго собранія.